

حل البرلمان في التجربة الدستورية الجزائرية بين الممارسة

والنصوص

الدكتور/ محمد عمران أستاذ محاضر رتبة "أ" كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الجلفة

Email : mohamed.omran17@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2021-02-06-----تاريخ القبول/2021-02-22

ملخص:

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري آلية حل المجلس النيابي المنتخب قبل انتهاء عهده القانونية كوسيلة لخلق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ففي دساتير "البرامج" كانت مسؤولية رئيس الجمهورية وسحب الثقة منه مقابل الحل التلقائي للبرلمان، ثم تم الأخذ بالحل الرئاسي والدعوة لإجراء تشريعات مسبقة، وفي دساتير "القوانين" ابتداء من 1989 إلى اليوم أصبحت المسؤولية السياسية للحكومة مقابلا للحل الوجوبي للبرلمان، وفي تعديل 2020 تم تنظيم كل تلك الحالات والقيود الواردة عليها، هذا من حيث النصوص، أما على مستوى الممارسة الفعلية للسلطة فقد عرفت التجربة الدستورية الجزائرية سقوط المجلس الوطني بعد الغاء دستور 1963 وتم حل المجلس الشعبي الوطني في جانفي 1992، وفي كلتا الحالتين ارتبط الحل بأزمة سياسية ولم يكن الحل دستوريا ولا قانونيا، إلا أن تطور التجربة الدستورية الجزائرية أدى إلى سد بعض الثغرات والاختلالات في التعديلات الدستورية، مما قد يؤدي إلى أن يكون استعمال حق الحل بما يؤدي إلى خلق توازن بين السلطات وحل الأزمات الدستورية.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الدستور، الحل الوجودي، سحب الثقة، تشريعات مسبقة.

Summary:

The Representative Council is the President of the Republic and withdrawing confidence from it, for Parliament, Parliament, Parliament, Parliament, Parliament, and Parliament. The government began in 1989, the government's political decisions became the state in the mandatory status of Parliament, and in the 2020 amendment these cases and restrictions were regulated for letters, this is in terms of texts, but in the first instance, the Constitution of 1963 was dissolved and the National People's Assembly was dissolved in January 1992, and in both The two cases are linked to a political crisis, and they were both constitutional and legal. However, the development of the Algerian image at the outset leads to creating a balance between solving crises.

Key words: mandatory solution, withdrawal of confidence, prior legislation.

مقدمة:

يعرف الفقهاء حل البرلمان أو المجلس النيابي المنتخب منه على وجه الخصوص بأنه: " ذلك الإجراء الذي يتم بمقتضاه وضع نهاية للعهد البرلمانية قبل نهاية آجالها القانونية المحددة في الدستور " إما في صورة حق لرئيس الدولة يستخدم فيه سلطته التقديرية أو حلا وجوبيا وتلقائيا تفرضه علاقة التأثر والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويعد حل البرلمان هذا أحد الميكانيزمات التي عرفها النظام البرلماني (البريطاني) حيث ارتبط بالمسؤولية السياسية التي تعد أحد ميزات هذا النظام لكن هذا لم يمنع من انتقاله وتبنيه في مختلف النظم المقارنة باعتباره أداة توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لتجنب حالات الانسداد السياسي إلا أن الخطورة لا تكمن في (الحل) كوسيلة بل في الهدف أو الأهداف التي يستعمل من أجلها فهو سلاح ذو حدين إما أن يحسم الصراع المؤسساتي بما يخدم تجديدها وديمومتها وإما أن يؤدي إلى انفجار النظام السياسي والدستوري برمته كما حدث في التجربة الجزائرية (أزمة جانفي 1992).

على غرار الأنظمة الدستورية المقارنة اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري آلية حل البرلمان في مختلف الدساتير ابتداء من دستور 1963 إلى التعديل الدستوري لـ 2020 مروراً بدساتير 1976، 1989، 1996 لكن بصيغ وتفاصيل مختلفة تبعا لتطور النظام السياسي والدستوري الجزائري هذا على مستوى النصوص أما على مستوى العملي (الممارسة) فإن هناك ثلاث حالات لحل البرلمان أو إجراء الانتخابات التشريعية المسبقة وهي محور بحثنا، تتمثل الأولى: في اختفاء المجلس الوطني إثر قيام حركة 19 جوان 1965 التي ألغت دستور 1963 ومؤسساته بما فيها المجلس الوطني الذي حُل حلا ثوريا، الحالة الثانية: حل المجلس الشعبي الوطني مجلة دولية محكمة تصدرها جامعة د/ مولاي طاهر بسعيدة -الجزائر-

بموجب مرسوم 4 جانفي 1992، الحالة الثالثة: وجوب حل المجلس الشعبي الوطني الحالي وإجراءات انتخابات تشريعية مسبقة بعد دخول التعديل الدستوري لسبتمبر 2020 حيز النفاذ ونشره في الجريدة الرسمية.

المبحث الأول: المجلس الوطني بين الحل التلقائي والحل الثوري¹

المطلب الأول: الحل التلقائي للمجلس الوطني وفق آليات دستور 1963

احتل المجلس الوطني من حيث البناء المؤسساتي مكانة متميزة² في دستور 1963 ورتب مباشرة بعد جبهة التحرير الوطني وقبل السلطة التنفيذية ونُظم تحت عنوان ممارسة السيادة (المواد من 27 إلى 38) كبرلمان من غرفة واحدة منتخب لمدة خمس سنوات³.

من الناحية التقنية وزع دستور 10 سبتمبر 1963 تنظيم السلطات بالشكل القائم على مبدأ الفصل بين السلطات حتى وإن كان ينكر ذلك في

¹ إن إلغاء دستور 1963 لم تحترم فيه قاعدة توازي الأشكال فقد وضع بطريقة ديمقراطية عن طريق مجلس وطني تأسيسي وصادق عليه الشعب وألغى بقيام حركة انقلابية غير قانونية فكان إلغائه غير ديمقراطي ودستوري ومن ثم لم يكن حل المؤسسات بما فيه المجلس الوطني سوى حلا ثوريا على أساس أن الشرعية الثورية في نظام 19 جوان تسمو على الشرعية الدستورية.

² أعطيت للمجلس الوطني صلاحيات واسعة وقد تأثر المؤسس الدستوري بالمجلس الوطني التأسيسي الذي أعطيت له سلطة تأسيسية وتشريعية كما أن هذا المجلس الوطني التأسيسي استمر في العمل بعد المصادقة على دستور 1963 ولغاية 20 سبتمبر 1964.

³ انتخب بموجب القانون الانتخابي رقم: 254-1964 المؤرخ في: 25 أوت 1964. ج. ر العدد 69.

ديباجة الدستور، فهناك مجلس وطني (سلطة تشريعية) وهناك رئيس جمهورية (سلطة تنفيذية) وهناك العدالة (سلطة قضائية) والمجلس الدستوري وتميز بتقليد المؤسسات الدستورية الغربية وتم الأخذ من النظامين الرئاسي والبرلماني في آن واحد فمن الأول أخذ أحادية السلطة التنفيذية حيث رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة وأنه منتخب عن طريق الاقتراع المباشر والسري ومن النظام البرلماني وهو الذي يعيننا في موضوع الحل حول الدستور للمجلس الوطني لصلاحيات النظام البرلماني التقليدي¹ فهناك:

"أ- برلمان منتخب بالاقتراع العام المباشر والسري والسيادة ملك للشعب.

ب- مسؤولية الحكومة عن طريق رئيسها أمام البرلمان (المسؤولية السياسية).

ج- ضرورة أن يكون $\frac{2}{3}$ الوزراء على الأقل نوابا في المجلس الوطني.

د- مراقبة الحكومة من طرف المجلس الوطني.

هـ- إدانة المجلس الوطني لمسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة²

فمن خلال المادة 47 نص دستور 1963 صراحة على المسؤولية السياسية للحكومة ممثلة في رئيسها الذي هو رئيس الجمهورية حيث:

" رئيس الجمهورية هو المسؤول أمام المجلس الوطني يعين الوزراء الذين يجب أن يختار ثلثهم $\frac{2}{3}$ على الأقل من النواب ويقدمهم للمجلس ". وبالتالي فنحن أمام نظام

¹ عبد الله بوقفة، القانون الدستوري (دساتير الجمهورية الجزائرية)، دار الهدى (عين مليلة)، الجزائر، 2008، ص 77.

² الملواد: 27، 47، 38، 55، 47 على التوالي من دستور 1963.

برلماني بإقرار المسؤولية السياسية، وتطبيق المادة 47 يكون وفق الآليات الدستورية المحددة في المادتين: 55، 56 من الدستور كالتالي: " يدين المجلس الوطني مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتعين توقيعها من طرف $\frac{1}{3}$ النواب الذين يتكون منهم المجلس " أي 46 نائبا¹ ونصت المادة 56 على أنه:

" يوجب التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس " وفصلت المادة 130 من النظام الداخلي للمجلس ذلك بأن: " تكون مسؤولية رئيس الجمهورية محل دعوى في حالة إيداع لائحة سحب الثقة موقعة من طرف $\frac{1}{3}$ النواب وتجري المناقشة بعد 5 أيام من إيداع اللائحة التي يجري التصويت والموافقة عليهما بالاقتراع العام وإذا تمت الموافقة على سحب الثقة بالأغلبية المطلقة استقال رئيس الجمهورية وحل المجلس الوطني تلقائيا " وفي هذه الحالة ولتجنب الفراغ المؤسسي " يضطلع رئيس المجلس الوطني بمهام رئيس الجمهورية يساعده في ذلك رؤساء اللجان لتصرف الأعمال وتحضير انتخابات رئيس الجمهورية والمجلس في آجال شهرين²

- يترتب على الإجراءات الدستورية والقانونية المكرسة في المادتين 55، 56 من الدستور والمادة 130 من النظام الداخلي للمجلس الاستقالة الفورية لرئيس الجمهورية والحل التلقائي للبرلمان (المجلس الوطني) فمن الناحية النظرية فإن لكل من مؤسسة الرئاسة والبرلمان (المجلس الوطني) وجودا قويا ومتوازنا فكلاهما منتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري ولهما تبعا لذلك سلطات متقابلة وتأثيرا متبادلاً

¹ على أساس أن عدد أعضاء المجلس الوطني 138 في حين كان أعضاء المجلس الوطني (التأسيسي) 196.

² أنظر بهذا الخصوص المادة 07 من دستور 1963.

فهذا التوازن الرهيب مفاده تشجيع نوع من التعاون والتفاهم¹. إلا أن السؤال والإشكال هنا هو أنه إذا كان الهدف هو السماح للمجلس الوطني برقابة الحكومة ممثلة في رئيس الجمهورية فلماذا يعاقب المجلس بالحل؟ وهذه النقطة بالذات كانت محل خلاف ونقاش بين نواب المجلس الوطني التأسيسي أثناء صياغة دستور 1963².

- إن مسؤولية كهذه يمكن تفهمها في ظل نظام قائم على التعددية حيث أن هذه الآليات والصيغ الدستورية كان الأستاذ (موريس دوفرجه) قد اقترحها في شكل مشروع للقضاء على عدم الاستقرار في عهد الجمهورية الرابعة في فرنسا في حال الخلاف بين رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية³، لكن في السياق السياسي والإيديولوجي الجزائري فإن استعمال هذه الآلية يترتب عليها سقوط المؤسسات الدستورية العليا التابعة لحزب واحد وفي هذه الحالة يتم الرجوع للشعب لانتخاب الرئيس والمجلس ويكون بذلك الحزب الواحد على المحك من الناحية السياسية والقانونية وهو ما يثير بالضرورة جدوى هذه الأحادية الحزبية، إلا أن الأهم من ذلك هو: هل تم اللجوء إلى دستور 1963 لوضع حد لرئيس أتهم بالاستبداد والحكم الفردي وتجاوز المؤسسات بما فيها المجلس الوطني نفسه الذي جُرد من صلاحياته حيث قام رئيس الجمهورية بالتشريع حتى في المجال المخصص للمجلس الوطني

¹ GHOZALI. N. E, Evolution institutionnel de L'Algérie et de système légitimité 1954- 1979, R. A. S. J. E. P N°4, Dec 1981, P 680

² BORELLA. F, La constitution Algérienne un Régime constitutionnel de Gouvernement par le parti, R. A. S. J. E. P, N° Janvier 1964, P 75.

³ صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص30.

دستوريا على أساس المادة 59 (الحالة الاستثنائية) لا على أساس المادة 58 (التفويض التشريعي) وإذا كانت الإجابة بالنفي فلماذا يتم تبني آلية الحل البرلماني هذه في نظام نواب البرلمان فيه يخضعون لرئيس الحكومة الذي هو رئيس الجمهورية بصفته الحزبية.

المطلب الثاني: الحل الثوري للمجلس الوطني بمقتضى أمر 10 جويلية 1965

في بيانه الشهير المعلن يوم قيام الحركة أي يوم 19 جوان 1965¹ برر مجلس الثورة حركته بأنها شكلت القطيعة الرسمية مع ممارسات النظام السابق المتسم بالسلطة الشخصية والمتهم بانتهاك الشرعية الثورية، فالبيان يؤكد على الاستمرارية والتواصل الثوري للنظام الجديد فالهدف الواضح هو تصحيح مسار الثورة فالحركة لا تسعى إلى تغيير الأسس الإيديولوجية للنظام وبالتالي فهي ثورة جزئية تهدف إلى تغيير أشكال وشروط ممارسة السلطة² وتكون حركة 19 جوان 1965 قد جاءت للمحافظة على النظام وسير المؤسسات المعطلة بسبب الاستمرار في سريان المادة 59 (الحالة الاستثنائية) ووفقا لهذه الرؤية التصحيحية وهذا التصور ورغم أن الحركة وصلت للسلطة بطريق غير دستوري فهي مدعمة من مناضلي وقيادي حزب جبهة

¹ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة قسنطينة، 1991، ص 420.

² حركة 19 جوان 1965 كيفت على أنها حركة تصحيحية (ثورية) تمت بالعنف (انقلاب عسكري) ومن ثم فهي لا تستند للقانون الأساسي في البلاد.

التحرير الوطني ومن نواب المجلس الوطني أنفسهم بصفتهم نوابًا وقعوا على عريضة نشرت في الجريدة الرسمية¹ جاء فيها:

" نظرا للحالة التي آلت إليها مؤسسات الجمهورية التي شل سيرها... ويجب التذكير بأن تلك العملية (يقصد بها حركة 19 جوان) ترمي للسلم العمومي ولا يمكن أن تحلل إلى غير ذلك وواقعها إنما هو تحرير الحركة العادية للأجهزة المعطلة (ومنها المجلس الوطني كالبرلمان)... فإن النواب يؤيدون الانتفاضة التي وضعت حدا لرئيس الجمهورية السابق² فالعريضة موقعة من 110 نائبا من أصل 138 نائبا يتشكل منهم البرلمان (المجلس الوطني) أي في حدود 80% من النواب فهي تعبير عن موقف سياسي ليس له قوة أو قيمة قانونية في حين كان إيداع ملتمس الرقابة يتطلب من هؤلاء النواب 46 نائبا أي $\frac{1}{3}$ النواب والتصويت بحجب الثقة يتطلب الأغلبية المطلقة وهي 49 نائبا فقط فأليات إسقاط الرئيس القانونية والسلمية متوفرة حتى وإن كان يترتب عنها الحل التلقائي للمجلس الوطني إلا أنه لم يتم تفعيلها من طرف هؤلاء النواب المنتخبون من طرف الحزب الطلائعي الواحد فليس من مصلحة المجلس إثارة مسؤولية الحكومة ممثلة في رئيس الجمهورية حيث أن هذا الأخير يستمد قوته من توليه قيادة مزدوجة حزبية وشعبية³ حيث الشرعية الثورية فمبدئيا فإن هذه

¹ GHOZALI. N. E, op. cit, P 683.

² SOULIER, G, Le Droit constitutionnel Algérie, R.A.S.J.E.P, N° 03, Sep 1969, P 800.

³ عريضة النواب مؤرخة في 20 جوان 1965 (اليوم الثاني) للانقلاب، ج. ر العدد 56.

الشرعية الثورية تتعايش مع الشرعية الدستورية وإذا انخرقت الثانية أي الدستورية عن الأولى (الثورية) وجب على الشرعية الثورية تصحيح الشرعية الدستورية.¹

إذا كان بيان مجلس الثورة قد تعهد بضمنان سير المؤسسات القائمة وهو ما يعني استمرار العمل بدستور 1963 ومؤسساته المختلفة بما فيها المجلس الوطني (باستثناء رئيس الجمهورية) وهو ما يتطابق مع عريضة النواب ويستجيب لمطالبهم التي لم يستطيعوا تحقيقها دستوريا، فالبيان عبر صراحة على رد الاعتبار للمؤسسات والتأكيد على التواصل الدستوري، لكن في فقرة ثانية من نفس البيان وردت فقرة جاء فيها:

" سيعمل مجلس الثورة على تحقيق الشروط اللازمة لإقامة دولة ديمقراطية تحترم الأخلاق والمثل العليا ومعنى آخر دولة لا تزول بزوال الحكومات والأفراد " وهنا تبرز إرادة ضمنية في اتجاه وضع حد للدستور ومؤسساته القائمة وهذه الإرادة تم التعبير عنها رسميا وقانونيا من خلال أمر 10 جويلية 1965 (المتضمن تأسيس الحكومة)² الذي جاء فيه: إن مجلس الثورة بناء على بيان 19 جوان 1965.

أخذا بعين الاعتبار أنه في انتظار المصادقة على دستور فإن مجلس الثورة هو المؤمن على السلطة السيادية...، وبذلك يكون إلغاء دستور 1963 قد تم التأكيد عليه قانونيا في حيثيات أمر 10 جويلية 1965³ وهو إلغاء غير شرعي حتى وإن كانت

¹ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 79.

² الأمين شريط، المرجع السابق، ص 161.

³ شكل الأمر رقم: 85- 182 المؤرخ في 11 ربيع الأول 1385 الموافق ل: 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة (النص الدستوري) الذي اعتمد عليه نظام 19 جوان 1965 لغاية 1976 فهو وثيقة شبه دستورية.

إزالة المؤسسات الدستورية القائمة لم تمس الأسس الجوهرية التي يرتكز عليها النظام السياسي الجزائري¹ والمتتمثلة في الاشتراكية وأحادية الحزب وحل تبعاً لذلك المجلس الوطني كبرلمان دون إكمال عهده فكان الحل ثوريا لا دستوريا (تلقائياً) فهو غير قانوني ولا شرعي من وجهة نظر القانون الدستوري المقارن ومن دستور 1963 نفسه لكن من الناحية السياسية فإنه من غير المنطقي محاربة الحكم الفردي والإبقاء على الأطر القانونية التي سمحت بتطوره²، لذلك فإن المؤسسات الدستورية التي تولدت عن القانون الأساسي الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963 توارت واختفت³ واستبدلت مؤسسها رئيس الجمهورية والمجلس الوطني بمجلس الثورة والحكومة التي أخذت على عاتقها مهمة التشريع فكان حل المجلس الوطني حلاً ثورياً يتطابق ونظرية سمو الشرعية على الشرعية الدستورية.

المطلب الثالث: المجلس الشعبي الوطني بين الحل الدستوري والحل السياسي

1- المجلس الشعبي الوطني برلماناً أحادية والتعددية

1-1 الحل في دستور 1976

المجلس الشعبي الوطني الذي تم حله في جانفي 1992 كان قد انتخب في 26 فبراير 1987 (عهد الأحادية) في ظل دستور 1976 واستمر في العمل بعد صدور دستور 1989 (عهد التعددية) فهو برلمان (مخضرم) نظمه دستور 1976

¹ BORELLA. F, op.cit, P31.

² Ibid, P 32

³ GHOZALI. N. E, op.cit, P 687.

في الفصل الثالث من الباب الثاني (المواد من 126 إلى 163) تحت عنوان " الوظيفة التشريعية"، وفيما يتعلق بالرقابة على عمل الحكومة فقد وضعت جملة من الوسائل الرقابية لكنها غير ذات تأثير على الحكومة ولا يترتب على استعمال تلك الوسائل والإجراءات أي أثر كما لم يكن للمجلس الحق في تقديم لائحة سحب الثقة وإثارة المسؤولية السياسية لكن مع كل تلك الخصائص الدستورية للنظام الثوري المدسّر في وثيقة 1976 فقد تم اعتماد حق الحل من خلال المادة 163 التي نصت على:

" لرئيس الجمهورية أن يقرر في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له.

تنظم الانتخابات التشريعية الجديدة في ظرف ثلاثة أشهر".

إن مسألة حل المجلس الشعبي الوطني أو الدعوة لإجراء انتخابات مسبقة بيد رئيس الجمهورية بدون قيد أو شرط ما عدا اتخاذ القرار في اجتماع للهيئات القيادية للحكومة والحزب وللرئيس أن يختار إما الحل وفيه تنتهي العهدة الدستورية للمجلس بصفة نهائية وإما أن يدعوا لانتخاب مسبقة وفي هذه الحالة يواصل المجلس أعماله لغاية انتخاب مجلس جديد وهو ما يحرم أعضاء المجلس السابق من الترشح ويستطيع رئيس الجمهورية منع مناضلي الحزب (النواب) من الترشح بطريقة قانونية، وفي ظل هذا النظام فإن أي الإجراءين ليس لهما أي معنى ما عدا الهيمنة المطلقة للرئيس على السلطة وخلال الممارسة والتجربة آنذاك (أي قبل 1989) لم يتم لا حل المجلس ولا الدعوة لإجراء انتخابات مسبقة لأن طبيعة النظام لا تستدعي ذلك إلا أن البلاد عرفت بعض التحولات كانت تقتضي اتخاذ أحد الإجراءين (حلا أو

انتخابات مسبقة) خاصة بعد وفاة رئيس الجمهورية وانتخاب رئيس جديد¹ وعقد مؤتمر للحزب وحل مجلس الثورة أو بعد وقوع أحداث أكتوبر 1988 وما ترتب عنها من تحول جذري لطبيعة النظام السياسي الجزائري.

1-2 المسؤولية السياسية في دستور 1976

في إطار الإصلاحات السياسية العميقة التي تم الشروع فيها عقب أحداث 05 أكتوبر 1988 تم الاستفتاء الشعبي يوم 03 نوفمبر 1988 على التعديل الدستوري² فتم تعديل جوهرى للمواد الملغاة 113، 114، 115 فأصبح هناك حكومة رئيسها مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني³، يعد برنامج ويقدمه للمجلس ويكيّفه... وجاء في الفقرة الرابعة من المادة 114 من التعديل:

"إذا لم تحصل موافقة المجلس الوطني على برنامج عمل رئيس الحكومة من جديد يحل المجلس قانوناً"⁽²⁶⁾ وهنا تبنى المؤسس الدستوري وفي عهد الحزب الواحد " المسؤولية السياسية " للحكومة مقابل الحل الوجوبي (بقوة القانون) للمجلس الشعبي الوطني وكان هذا التعديل في هذه النقطة المتعلقة بالحل مقابل المسؤولية غير منسجم

¹ انتخب م. ش. و في ظل دستور 1976 ثلاث مرات (25 فيفري 1977، 05 مارس 1982، 26 فيفري 1987).

وفاة الرئيس هواري بومدين في ديسمبر 1978 وعقد المؤتمر الرابع لحزب ج. ت. و وانتخاب العقيد الشاذلي بن جديد (فيفري 1979) واختفاء مجلس الثورة.

² انتخب م. ش. و في ظل دستور 1976 ثلاث مرات (25 فيفري 1977، 05 مارس 1982، 26 فيفري 1987).

³ مرسوم رقم: 88-223 يتعلق بنشر التعديل الدستوري ل 03 نوفمبر 1988.

ومتجانس من وجهة نظر دستورية بحتة لا على المستوى السياسي ولا الإيديولوجي ولا حتى الدستوري حيث تم تشويه دستور 1976 كالتشويه الذي عرفه دستور 1963 لكن مع ذلك أعتبر هذا التعديل حلقة هامة من حلقات الإصلاح التي بدأت في تشكيل قطيعة دستورية وإيديولوجية مع نظام الحزب الواحد وهو ما مهد وفي ظرف قصير إلى صدور دستور 23 فيفري 1989⁽²⁷⁾ الذي تعرض لمسألة حل المجلس الوطني ونظمها في المادتين: 78، 120 وأعاد دسترة المادة 163 من دستور 1976 والمادة 114 المعدلة (نوفمبر 1988) بصياغة وإجراءات جديدة.

2- الانتخابات التشريعية المسبقة في ظل دستور 1989

لاعتبارات عديدة أهمها التحول التدريجي من نظام لآخر استمر المجلس الشعبي الوطني المنتخب في نظام الحزب الواحد في النشاط في إطار التعددية لكن بتغير الخريطة السياسية إثر إجراء الانتخابات المحلية في جوان 1990 أصبح من الضروري استكمال المسار الانتخابي التعددي وتحسيد دستور 1989 مؤسساتيا بإجراء انتخابات تشريعية مسبقة وربما حتى رئاسية مسبقة ولتحسيد تلك الخطوة تقررر الانتخابات المسبقة للمجلس الشعبي الوطني مبدئيا في الأشهر الثلاثة الأولى من عام 1991 ورسميا استدعت الهيئة الناخبة¹ وتقرر إجراء الانتخابات المسبقة في جوان 1991 ولأسباب سياسية وأمنية² تقرر تأجيل الانتخابات المسبقة، وعند استئناف للدورة الخريفية واصل المجلس الشعبي الوطني نشاطه بكثافة ملحوظة

¹ المرسوم الرئاسي رقم: 91-84 المؤرخ في 03 أفريل 1991 (استدعاء الهيئة الناخبة للانتخابات التشريعية المسبقة).

² إضراب الجبهة الإسلامية للإنقاذ واستقالة أو إقالة رئيس الحكومة وإعلان حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 91-196 المؤرخ في: 04 يونيو 1991 ج. ر العدد 29.

اقتضتها المصلحة العامة والتحول الديمقراطي حيث تم تعديل جملة من القوانين ذات الأهمية الكبرى والتي كانت سببا في أزمة جوان 1991 ويتعلق الأمر بالقوانين الانتخابية لذلك فإنه عندما تقرر إجراء الانتخابات (المؤجلة) في 26 ديسمبر 1991 لم تكن انتخابات مسبقة بل جرت في الآجال القانونية لنهاية العهدة التشريعية¹ للاعتبارات التالية:

أ- من حيث الآجال: المجلس الشعبي الوطني كان قد انتخب في 26 فيفري 1987 طبقا للمادة 141 من دستور 1976 التي تنص على: " تفتتح الدورة التشريعية في اليوم الثامن لانتخاب أعضائه وحيث أنه بدأ أشغاله يوم 06 مارس 1987 فإن عهده تنتهي قانونيا يوم 06 مارس 1992 ".

- طبقا للمادة 84-3 من القانون الانتخابي رقم: 91-60 التي تنص على: " تجري انتخابات الهيئة التشريعية في ظرف ثلاثة أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية " أي في الفترة ما بين 06 ديسمبر 1991 و 06 مارس 1992 وعليه فإن انتخابات 26 ديسمبر 1991 التشريعية الملغاة لم تكن مسبقة لأنها جرت في آجالها القانونية.

ب- من حيث الإجراء الشكلي: مرسوم استدعاء الهيئة الناخبة الصادر في 16 أكتوبر 1991⁽³²⁾ لم يذكر صراحة ويعطي لانتخابات 26 ديسمبر 1991 صفة

¹ BOUSSOUMAH. M, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnelles de 1992- 1998, o.p.u. Alger, 2005, P 50.

(المسبقة) عكس المرسوم الصادر في أبريل 1991 الذي نص على: " استدعاء الهيئة الناخبة للانتخابات التشريعية المسبقة " .

3- مدى دستورية حل المجلس الشعبي الوطني في (جانفي 1992)

" يمثل حل البرلمان بصوره المختلفة آلية دستورية الغرض منها إنهاء الفترة النيابية قبل انتهاء مدتها وعهدتها الدستورية لأسباب موضوعية ومبررات تملئها المصلحة العليا"⁽³³⁾، والمحافظة على سير المؤسسات وانسجامها.

على غرار دستور 1963، 1976 تبنى المؤسس الدستوري (آليات الحل) للبرلمان من خلال المادتين: 78، 120 فالمادة 78 من دستور (23 فيفري 1989) يترتب على عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية يحل وجوبا وبطبيعة الحال حل المجلس الشعبي الوطني بموجب مرسوم: 04 جانفي 1992⁽³⁴⁾ لا يندرج في هذا الإطار فلسنا بصدد عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية على التوالي، وهذا ما يقودنا للرجوع للمادة 120 من الدستور حيث حق الحل الوارد في الفقرة الأولى من هذه المادة يمنح لرئيس الجمهورية حرية التصرف في استعمال هذا الحق الذي نحن بصدده فالنص الدستوري لا يضع أمام رئيس الجمهورية أي شرط موضوعي عند لجوئه إلى استعماله هذا الحق، أما بالنسبة للشروط الشكلية فهو ملزم باستشارة كل من: رئيس الحكومة ورئيس المجلس الشعبي الوطني فالأمر هنا يتعلق باستشارة إلزامية¹

¹ موسى بوهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد 2/2003، ص 38
مجلة دولية محكمة تصدرها جامعة د/ مولاي طاهر بسعيدة -الجزائر-

إن حل المجلس الشعبي الوطني بموجب مرسوم الحل الصادر في 04 جانفي 1992 يثير جملة من التساؤلات في النواحي الإجرائية والسياسية والقانونية والدستورية نستعرضها أربع نقاط رئيسية على النحو التالي:

النقطة الأولى: إن الدساتير والنظم المقارنة التي تأخذ بآلية حل البرلمان غالبا ما تلجأ إلى تفعيله خلال الممارسة إما لتعزيز الأغلبية البرلمانية كما هو الحال في النظام البرلماني حيث تطلب الحكومة عن طريق رئيسها أو عن طريق رئيس الدولة إلى إجراء انتخابات مسبقة وقد يلجأ إليه رئيس الجمهورية لتحقيق نفس النتيجة خاصة إذا تعذر التعايش بينه وبين البرلمان وفي التجربة الجزائرية فإن كل من رئيس الجمهورية ونواب المجلس من حزب واحد هو حزب جبهة التحرير الوطني وهم أي النواب من رشح الأمين العام لاحتلال هذا المنصب بصفتهم مناضلين في ذلك الحزب هذا من جهة ومن جهة ثانية فإن العمل بين الرئيس ونواب المجلس (البرلمان) منسجم للدرجة التي تم فيها تمرير كل القوانين الإصلاحية التي كان الرئيس يسعى لتمريرها وأكثر من ذلك فإن رئيس الجمهورية كان قد أقدم على تغيير النظام الدستوري بعد أحداث 05 أكتوبر 1988 ومع ذلك لم يقدم على حل المجلس الشعبي الوطني فيكون الحل في هذا الظرف غير مبرر لا أخلاقيا ولا سياسيا.

النقطة الثانية: قرار حل المجلس الشعبي الوطني لم يستشر فيه رئيس المجلس كإجراء دستوري شكلي إلزامي وفقا لمقتضيات المادة 120 من دستور 1989 وتبعاً لذلك فإن حل المجلس في 04 جانفي 1992 غير دستوري وبصرف النظر عن الظروف السياسية في البلاد كان بإمكان رئيس المجلس الشعبي الوطني بل كان يجب عليه أن يخطر المجلس الدستوري لتقديم رأيه في مدى دستورية قرار الحل في الوقت المناسب لا

أن يصرح إعلامياً¹ بعد مرور ثلاثة أشهر وإدعائه بأنه لم يطلع على الحل إلا من خلال وسائل الإعلام، فتصريحه لا يختلف عن عريضة نواب المجلس الوطني المؤيدة لحركة 19 جوان 1965 ومن ثم فليس لتصريح رئيس المجلس أي قيمة قانونية.

النقطة الثالثة: بما أن رئيس الجمهورية ادعى في رسالة استقالته بأن هناك " ... أوضاع خطيرة في البلاد وتيارات متصارعة... " دفعته للاستقالة فهذا اعتراف صريح بعجزه على مواجهة تلك الخطورة والظروف وبالتالي قدم استقالته وهذا حقه المكفول دستورياً.

لكن هل كانت معالجة تلك الظروف الخطيرة (كما جاء في رسالة الاستقالة)⁽³⁷⁾ تتطلب حل المجلس الشعبي الوطني ثم الاستقالة مباشرة وخلف فراغ مؤسستي رهيب في الظروف الخطيرة ! وحتى إذا سلمنا بمبررات (الاستقالة) فالدستور يوفر آليات تجاوز ذلك الخطر في المادة 96-2 التي تنص على: " لا يمكن تمديد الفترة النيابية إلا في ظروف خطيرة جداً لا تسمح بإجراء انتخابات تشريعية " فكان بإمكان الرئيس تمديد عهدة المجلس (المحل) حتى ولو تم وقف المسار الانتخابي لأنه سيكون أقل ضرراً على البلاد والمؤسسات.

النقطة الرابعة: تمسك المجلس الدستوري بالقراءة الحرفية للمادة 84 من الدستور حين معابته للشغور واعتبار استقالة رئيس الجمهورية مرتبطة بالأوضاع السائدة في البلاد وهي قراءة ذات طبيعة سياسية⁽³⁸⁾ ترتب على ذلك كله عرقلة الآليات الدستورية

¹ BOUSSOUMAH. M, La situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 Novembre 1995, Revue idara, volume 10, N° 02. 2000, P 78.

التي تسمح بضممان الإنابة لرئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس المجلس الدستوري ريثما تجرى الانتخابات الرئاسية وهو ما أدى إلى دخول البلاد المرحلة اللادستورية الذي سبب فيها بطريقة أو بأخرى ذلك الحل المشبوه للمجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992 حيث كان ذلك الحل سياسيا بمقاربات دستورية.

المبحث الثاني: المجلس الشعبي الوطني في تعديل 2020 الدستوري " بين الحل والانتخابات التشريعية المسبقة "

المطلب الأول: الحل في نظام الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية

أصبحت الحكومة على إثر تعديل سبتمبر 2020 تقاد من وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية يكلف فيها الوزير الأول بإعداد مخطط لتنفيذ البرنامج الرئاسي فهو مجرد منسق حكومي (أحادية السلطة التنفيذية) كما كان الحال في دستور 1996 المعدل وفي حال أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية برلمانية يتم اعتماد برنامج الأغلبية البرلمانية حيث أن هناك رئيس حكومة يفترض أنه مسؤول- فقط- أمام المجلس الشعبي الوطني فأصبحنا أمام نظام متحرك تحدده نتائج الانتخابات التشريعية وفي كلتا الحالتين تقوم مسؤولية الحكومة السياسية التي يترتب عليها الحل الوجودي للمجلس الوطني وبالتالي فإن هذا الوضع المؤسساتي الجديد يثير عدة تساؤلات أهمها: إذا كانت الأغلبية رئاسية فلماذا يقدم الرئيس على حل المجلس المساند له ولماذا تحجب الثقة على الحكومة في هذه الحالة؟ ولماذا تسقط الأغلبية البرلمانية حكومتها (حكومة تنفذ برنامجها) وعلى أي أساس تبقى سلطة الرئيس تقديرية؟ وغيرها من التساؤلات، وإذا كانت هذه

التساؤلات وما يترتب عنها من إشكالات دستورية أثناء الممارسة ليست محل بحثنا فمن المفيد التذكير في هذا الصدد بنقطتين على قدر من الأهمية:

الأولى: أنه حتى في النظم البرلمانية التي يشكل (الحل) أحد سماتها حيث يتم إعمال المسؤولية السياسية فتسقط الحكومات وتحل المجالس النيابية رغم أن كل المؤسستين تنتميان لحزب واحد وعليه فليس من الحتمي أن لا يُحل البرلمان وتبقى إلى جانبه الحكومة (فهذه ليست قاعدة) وفي التجربة الجزائرية يمكن أن تحدث تصدعات في تلك الأغلبية سواء الرئاسية أو البرلمانية ويمكن أن تحدث تحولات في المجتمع كما حصل في 05 أكتوبر 1988 و 20 فيفري 2019 فيكون رئيس الجمهورية كمجسد لوحدة الأمة وحامي الدستور¹ حكما بين المؤسسات يتدخل ويحل البرلمان بما تقتضيه المصلحة العليا لا أن يُحل البرلمان ويستقيل مباشرة كما حدث في جانفي 1992.

الثانية: إن التعديل الدستوري 2020 على غرار الدساتير السابقة حافظ على مكانة رئيس الجمهورية فهو غير مسؤول سياسيا ولا يملك المجلس الشعبي الوطني أي وسيلة للتأثير عليه فيصبح حق الحل وسيلة ردع وميكانيزم دستوري يضاف إلى الآليات الدستورية التي تكرر تفوق رئيس الجمهورية والمورثة من دستور

¹ المادة: 84 من التعديل الدستوري 2020.

BRAHIMI. M, Le Droit de dissolution dans la constitution 1989, R.A.S.J.E.P ; N°1, mars 1992, P429.

المادة: 108 من تعديل 2020.

المادة: 111- 7 من تعديل 2020.

1976⁽⁴²⁾ بل أن المادة: 91-5 تمنحه سلطة تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وينهي مهامها دون استشارة أو الرجوع لأي جهة.

المطلب الثاني: حالات الحل والقيود الواردة عليه في التعديل الدستوري لـ 2020

01- حالات حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء الانتخابات المسبقة

يمكن حصر هذه الحالات في:

أ- حالة رفض المجلس الشعبي الوطني للمرة الثانية على التوالي الموافقة على مخطط عمل الحكومة (البرنامج الرئاسي) أو برنامج الأغلبية البرلمانية⁽⁴³⁾ وهو ما يعرف بالحل الوجوبي.

ب- حالة استعمال رئيس الجمهورية حقه المكرس في المادة 151 من التعديل الدستوري وله سلطة تقديرية في أن يحل المجلس أو يدعو لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة.

ج- حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة التي يتقدم بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية قبل قبول الاستقالة الرجوع إلى أحكام المادة 151⁽⁴⁴⁾ فهو غير ملزم بقبول استقالة الحكومة وبالتالي قد يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني.

02- القيود الواردة على رئيس الجمهورية في استعمال حق الحل

تتمثل هذه القيود والتي هي بمثابة ضمانات في عدم التعسف في استعمال هذا الحق في:

أ- لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء الانتخابات التشريعية المسبقة وهذا ما أشارت له المادة 93-3.

ب- يجب على رئيس الجمهورية قبل اتخاذ أي قرار في هذا الشأن استشارة كل من: رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس المجلس الدستوري، الوزير الأول أو رئيس الحكومة طبقا للمادة 151-1.

ج- ضرورة إجراء الانتخابات التشريعية الجديدة في آجال أقصاها ثلاثة أشهر وفي الحالة الخطيرة جدا تمدد الآجال إلى ثلاثة أشهر⁽⁴⁵⁾.

د- لا يجوز حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء الانتخابات المسبقة (أي لا تطبق المادة 151) في الأحوال المقررة في المادة: 96-3 (حالة حصول المانع أو وفاة أو استقالة رئيس الجمهورية).

3- حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء الانتخابات التشريعية المسبقة بقوة القانون

" انطلاقا من نصوص الدستور (التعديل الدستور 2020) وروحه فإن المجلس الشعبي الوطني المنتخب في 04 ماي 2017 معرض إما للحل أو الدعوة لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة وذلك للاعتبارات القانونية التالية:

أ- ورد في ديباجة الدستور الجديد (التعديل) ما يلي:

" ... يعبر الشعب على حرصه لترجمة طموحاته في هذا الدستور بإحداث تحولات اجتماعية وسياسية عميقة من أجل بناء جزائر جديدة طالب بها سلميا من خلال الحراك الشعبي الذي انطلق في 22 فيفري 2019 " وبما أن الحراك الشعبي طالب بإحداث تغيير جذري في النظام وحشر هذا الحراك (البرلمان) على وجه الخصوص في الزاوية فأصبح من الضروري الذهاب إلى انتخابات تشريعية قبل أوانها وهو ما تم التأكيد عليه دستوريا.

ب- المجلس الشعبي المنتخب في 04 ماي 2017 تنتهي عهده النيابية رسميا في 04 ماي 2022 وطبقا للمادة 224 من الأحكام الانتقالية التي نصت صراحة على:

" تستمر المؤسسات والهيئات التي طرأ على نظامها القانوني في هذا الدستور إلغاء أو تعديل في أداء مهامها لغاية تعويضها بالمؤسسات والهيئات الجديدة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ نشر هذا الدستور في الجريدة الرسمية "

ج- حيث أن المجلس الشعبي الوطني طرأ على نظامه القانوني تعديلا باعتماد أغلبية رئاسية وأخرى برلمانية حيث أن (التعديل الدستوري) نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 16 سبتمبر 2020 وحيث أنه في أقصى الآجال ستكون نهاية العهدة النيابية يوم 16 سبتمبر 2021 أي ثمانية أشهر قبل انتهاء العهدة رسميا طبقا لأحكام المادة 224 إضافة إلى الاعتبارات الأخلاقية والسياسية⁽⁴⁶⁾ فإن انتخاب مجلس شعبي وطني جديد ستكون قبل نهاية عهده وهو ما يقتضي بقوة القانون الأساسي حل المجلس الشعبي أو إجراء الانتخابات التشريعية المسبقة.

الخاتمة:

في سبيل تجاوز الأزمات وخلق التوازن بين السلطات كانت وسيلة حل البرلمان أو الدعوة لإجراء انتخابات مسبقة لها مقابلا للمسؤولية السياسية للحكومة قد نظمت في الدساتير الجزائرية في مرحلة الأحادية الحزبية كما في مرحلة التعددية، إلا أن الملفت للانتباه في التجربة الدستورية الجزائرية خلال الممارسة فلا اختفاء المجلس الوطني في جوان 1965 تم في الإطار الدستوري ولا الانتخابات المسبقة المقررة في جوان 1991 جرت ولا حل المجلس الشعبي الوطني في جانفي 1992 كان قانونيا والأكثر خطورة أن المحطات الثلاثة السابقة سببت أزمات أدت إلى انفجار النظام الدستوري الجزائري نفسه بإلغاء دستور 1963 وتعطيل دستور 1989 والمسألة هنا ليست دستورية بقدر ارتباطها بعوامل أخرى أغلبها سياسي إلا أن تلك الممارسة العملية من شأنها- في إطار تطور النظام الدستوري الجزائري- سد الاختلالات والثغرات الدستورية التي تكون في غالب الأحيان مدخلا للأزمات المؤسساتية وليس حلها وعندها سيكون لاستعمال حق الحل أو إجراء الانتخابات المسبقة معنى يؤدي إلى ديمومة المؤسسات واستمرار الدساتير.

المراجع:

- عبد الله بوقفة، القانون الدستوري (دساتير الجمهورية الجزائرية)، دار الهدى (عين مليلة)، الجزائر، 2008
- صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006

- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة قسنطينة، 1991
- موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد 2003/2
- المرسوم الرئاسي رقم: 91- 386 المؤرخ في 16 أكتوبر 1991 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للانتخابات التشريعية، ج. ر، العدد 49.
- المرسوم الرئاسي رقم: 92- 02 المؤرخ في 04 جانفي 1992 يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج. ر، العدد 02.
- GHOZALI. N. E, Evolution institutionnel de L'Algérie et de système ligitimité 1954- 1979, R. A. S. J. E. P N°4, Dec 1981
- BORELLA. F, La constitution Algérienne un Régime constitutionnel de Gouvernement par le parti, R. A. S. J. E. P, N° Janvier 1964
- SOULIER, G, Le Droit constitutionnel Algérie, R.A.S.J.E.P, N° 03, Sep 1969
- BOUSSOUMAH. M, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnelles de 1992- 1998, o.p.u. Alger, 2005
- BOUSSOUMAH. M, La situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et

le 16 Novembre 1995, Revue idara, volume 10, N° 02. 2000

- BRAHIMI. M, Le Droit de dissolution dans la constitution 1989, R.A.S.J.E.P ; N°1, mars 1992